Technische verkenning besparingsopties artikel 11

Inleiding

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dient in elke beleidsdoorlichting een verkenning te worden gemaakt van de beleidsopties die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn voor het beleidsartikel. Daarbij dient de volgende onderzoeksvraag beantwoord te worden:

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

In voorliggende notitie wordt in beeld gebracht welke keuzes dit impliceert in het geval van artikel 11, uitvoeringskosten, en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

Artikel 11 is een uitzonderlijk artikel omdat het betrekking heeft op de uitvoering en niet op het inhoudelijke beleid dat in andere artikelen aan de orde is. De uitvoeringskosten op artikel 11 zijn onlosmakelijk verbonden met de taken die op grond van het beleid in de overige beleidsartikelen door de uitvoeringsorganisaties worden uitgevoerd. Een significante besparing op artikel 11, zeker in de orde van grootte van 20%,heeft dan ook onvermijdelijk zijn weerslag op de overige beleidsartikelen van de SZW begroting.

Verwachte ontwikkeling uitvoeringskosten artikel 11 bij ongewijzigd beleid

Artikel 11 omvat de uitvoeringskosten van het UWV, de SVB en het Inlichtingenbureau, en de bijdrage aan de LCR. Onderstaande tabel geeft de meerjarige ontwikkeling van de uitvoeringskosten weer, zoals geraamd in de SZW begroting 2016.

(x € 1.000)	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
uitvoeringskosten UWV (incl. BKWI)	1.814.670	1.718.396	1.593.206	1.543.889	1.507.893	1.492.338
uitvoeringskosten SVB	224.831	215.985	211.024	210.294	203.513	201.736
uitvoeringskosten IB	6.422	5.725	5.611	5.565	5.565	5.565
bijdrage LCR	650	640	627	622	622	622
Totaal uitgaven artikel 11	**2.046.573**	**1.940.746**	**1.810.468**	**1.760.370**	**1.717.593**	**1.700.261**
20% van totaal uitgaven art 11	*409.315*	*388.149*	*362.094*	*352.074*	*343.519*	340.052

Naar de huidige inzichten zullen ook bij ongewijzigd beleid de uitvoeringskosten op artikel 11 de komende jaren dalen. Voor 2015 worden de totale uitvoeringskosten geraamd op € 2.046,6 miljoen. In 2020 is naar verwachting sprake van € 1.700,3 miljoen aan uitvoeringskosten. De verwachte daling van de uitvoeringskosten tussen 2015 en 2020 bedraagt daarmee € 346,3 miljoen (bijna 17%). Deze daling vloeit voort uit beleidswijzigingen, zoals de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet, volumeontwikkelingen in de onderscheiden wetten en taakstellingen op de uitvoeringskosten die bij de regeerakkoorden Rutte I en Rutte II zijn ingeboekt.

Van de uitvoeringskosten op artikel 11 heeft 87,8% betrekking op UWV en 11,9% op de SVB.

Eerder gerealiseerde en nog te realiseren taakstellingen op de uitvoeringskosten

Sinds de start van SUWI in 2002 zijn opeenvolgende taakstellingen op de budgetten voor de uitvoeringskosten van het UWV en de SVB ingeboekt en gerealiseerd. Uit de kabinetsreactie op de evaluatie SUWI 2006 blijkt dat het UWV in de periode 2002-2006 een efficiencytaakstelling van

25% heeft gerealiseerd. CWI heeft in de periode 2002-2007 een efficiencytaakstelling van 20% gerealiseerd. Met de SVB zijn bij de start van SUWI geen efficiencytaakstellingen afgesproken, desondanks heeft de SVB in de periode 2002-2005 een kostendaling van 12% gerealiseerd. Hier bovenop is in de periode 2007-2015 bij het UWV een taakstelling op de uitvoeringskosten ingeboekt optellend tot € 726 miljoen. Dat is 34% van het budget dat in 2007 beschikbaar was voor de taken die door het UWV werden uitgevoerd dan wel in de loop der jaren, als gevolg van de fusie met CWI, door het UWV zijn geïncorporeerd. Bij de SVB is in de periode 2007-2015 een besparing van € 85 miljoen ingeboekt, dat is eveneens 34% van het budget dat in 2007 beschikbaar was.

Om deze besparingen te kunnen realiseren, zijn grote efficiencyslagen gerealiseerd op het gebied van personeel, ICT en huisvesting. Daarnaast heeft een ingrijpende herziening van de dienstverlening van UWV Werkbedrijf plaatsgevonden. Tot slot is door vereenvoudiging van wet- en regelgeving en aanpassing van werkprocessen de uitvoering minder complex en goedkoper gemaakt.

In de jaren 2016 tot en met 2018 zullen het UWV en de SVB een verdere reductie van de uitvoeringskosten moeten realiseren om invulling te geven aan de bij de regeerakkoorden Rutte I en Rutte II ingeboekte taakstellingen. Bij het UWV lopen deze nog te realiseren taakstellingen op tot structureel € 87,9 miljoen vanaf 2018, bij de SVB tot structureel € 11,4 miljoen vanaf 2018.

Resumerend: gerekend vanaf 2002 tot en met 2018 is met diverse maatregelen in totaal circa € 1,3 miljard bezuinigd op de uitvoeringskosten van de SUWI-organisaties, dat is meer dan 50% van het budget dat in 2002 beschikbaar was voor deze organisaties.

Mogelijkheden voor een aanvullende kostenbesparing van 20%

Een besparing van 20% op de uitvoeringskosten van artikel 11 komt neer op een besparing van circa € 362 miljoen in 2017, aflopend tot circa € 340 miljoen in 2020. Een dergelijke besparing is uitsluitend te realiseren door vergaande maatregelen. Daarbij zijn drie hoofdcategorieën te onderscheiden:

- Efficiencymaatregelen;
- Vereenvoudiging van wet- en regelgeving;
- Versobering van dienstverlening / vermindering uit te voeren taken.

Efficiencymaatregelen

De afgelopen jaren zijn grote stappen gezet in de automatisering van de uitvoeringsprocessen in de sociale zekerheid. Waar mogelijk verlopen klantcontacten en interne processen digitaal. Naar kleinere efficiencyverbeteringen wordt continu gezocht, deze zijn in de komende jaren nodig om de lopende taakstelling te realiseren. Veranderingen in het speelveld zijn nodig om nieuwe kansen voor efficiencyverbetering te creëren. Dergelijke veranderingen brengen echter grote effecten voor burgers en bedrijven met zich mee.

Een optie waar aan gedacht kan worden, is het optimaliseren van de loonaangifteketen. Zowel het UWV als de SVB maken in hun uitvoeringsprocessen intensief gebruik van loongegevens uit de Polisadministratie. Hierbij wordt teruggekeken in de tijd om rechten vast te stellen en wordt maandelijks gecontroleerd of genoten loon van invloed is op de hoogte of het recht van de uitkering. De uitvoering van de WW maakt het meest intensief gebruik van loongegevens. Momenteel is het nog niet mogelijk om een WW-recht van begin tot eind volledig automatisch af te handelen zonder tussenkomst van een UWV-medewerker. Dit komt doordat de loonaangifteketen zoals die in Nederland historisch is gegroeid, niet 1-op-1 aansluit op de informatiebehoefte van het UWV op maandbasis. De drie belangrijke factoren hierin zijn:

1. Bedrijven hebben na afloop van de maand een maand de tijd om de loonaangifte aan te leveren. Dit is te laat voor een geautomatiseerde verwerking door het UWV.
2. De loonaangifte over een bepaalde maand (bijv. juli) kan zowel betrekking hebben op het loon over de gewerkte uren van die maand (loon over maand juli) als op het loon dat in een maand is overgemaakt over uren gewerkt in andere maanden (loon in juli over juni).
3. De loonaangifte is voor werkgevers optioneel per 4-weken of per maand, de 4-weken periodes zorgen voor toerekenproblemen bij rechten op maandbasis.

Het aanpassen van de loonaangifte op deze punten heeft sterk positieve effecten voor de mogelijkheden van het UWV om maandelijkse uitkeringsvaststellingen in de WW volautomatisch te verwerken. Hiermee is een efficiencywinst te realiseren in de orde grootte van circa € 30 miljoen (2% van de totale uitvoeringskosten op artikel 11 in 2020)[1]. Op dit moment wordt reeds onderzocht in hoeverre op vrijwillige basis de aanlevering van loonaangiftegegevens versneld kan worden. De eventuele baten die hieruit voortvloeien zullen worden ingezet ter invulling van de vigerende taakstelling 2016-2018.
Vanzelfsprekend zou verdere aanpassing op verplichte basis effecten hebben op de manier waarop bedrijven geacht worden hun loonaangifte te doen en hun salarisadministratie te voeren. Naar verwachting zal dit gepaard gaan met een verhoging van de kosten en administratieve lasten voor bedrijven. Er is hier dus sprake van een afweging tussen flexibiliteit voor werkgevers en efficiëntie van het UWV.

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving

Ook op het terrein van vereenvoudiging van wet- en regelgeving zijn de afgelopen jaren de nodige stappen gezet. Verdere vereenvoudiging is niet mogelijk zonder fundamentele keuzes te maken. Uit de beleidsdoorlichting van artikel 11 komt naar voren dat er een tendens is van steeds preciezer beleid waarbij bovendien steeds meer op inkomensafhankelijkheid wordt getoetst. Deze tendens wordt mede verklaard doordat het technologisch mogelijk is geworden om beleid voor specifieke groepen uit te voeren. Gerichte inkomensondersteuning zorgt in veel gevallen voor lagere uitgaven in de grote geldstroom in vergelijking met generiek inkomensbeleid.

Om te besparen op de uitvoeringskosten, kan overwogen worden om te schrappen in de regelingen die gelden voor specifieke groepen. Over het algemeen gaat het hierbij om kleine regelingen, die gelden voor zeer beperkte doelgroepen, zoals de IOW. De te verwachten opbrengsten bij het schrappen van dergelijke regelingen zijn daardoor gering, de inkomenseffecten voor betreffende doelgroepen zijn daarentegen groot.

Ook bij de grotere wetten en regelingen wegen de besparingen op de uitvoeringskosten als gevolg van vereenvoudiging veelal niet op tegen de toename van de uitkeringslasten die hiermee gepaard gaat. Een substantiële complexiteitsreductie zou bijvoorbeeld bereikt kunnen worden door het voorzien in een algemene ouderdomsuitkering voor elke inwonende zonder rekening te houden met de gezinssituatie en de afgedragen premies. Praktisch betekent dit dat de AIO-aanvulling niet meer nodig is en dat de SVB niet meer hoeft te toetsen op de gezinssituatie van AOW-gerechtigden. Hiermee is binnen de SVB een reductie op de uitvoeringkosten te bereiken van circa € 30 miljoen (circa 2% van de totale uitvoeringskosten op artikel 11 in 2020). Hier staat tegenover dat de uitkeringslasten met enkele miljarden zullen toenemen.

[1] De geraamde besparingen overlappen deels met de geraamde besparingen bij het privatiseren van de eerste 6 maanden WW

Versobering van dienstverlening / vermindering uit te voeren taken

Versobering van de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties is alleen mogelijk door te schrappen in de taken die zij moeten uitvoeren. Deze categorie maatregelen raakt daarmee aan de kern van het sociale zekerheidsbeleid: de materiewetten die de uitvoeringsorganisaties uitvoeren moeten fundamenteel worden gewijzigd. Opties daarbij zijn bijvoorbeeld:

- Schrappen van uitkeringstaken, bijvoorbeeld door de eerste 6 maanden WW te privatiseren;
- Schrappen van de bemiddelingstaken van het UWV.

De WW is met circa 40% van de totale uitvoeringskosten op artikel 11 de meest omvangrijke uitvoeringstaak. Voor de komende jaren wordt nog verwacht dat jaarlijks ruim 600 duizend mensen een WW-uitkering aanvragen, na 6 maanden is 50% van de WW-gerechtigden weer uitgestroomd. Het werkaanbod voor UWV kan in theorie gereduceerd worden door werkgevers verantwoordelijk te maken voor de eerste 6 maanden werkloosheid. Deze verschuiving van verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren worden ingevuld, waarbij ieder model zijn eigen uitvoeringsproblematiek kent[2]. Het UWV zal alleen nog uitkeringen verstrekken na 6 maanden werkloosheid en een vangnetrol invullen bij faillissement. Deze beleidsvariant betekent een forse reductie van het klantenbestand van het UWV, daarmee zou circa € 100 miljoen op uitvoeringskosten bespaard kunnen worden (circa 6% van de totale uitvoeringskosten op artikel 11 in 2020). Vanzelfsprekend heeft een dergelijke verschuiving van verantwoordelijkheden grote gevolgen voor werkgevers en werknemers.

Naast de uitkeringsverstrekking heeft het UWV op grond van de Wet Suwi ook de taak om mensen naar werk te begeleiden, 'werk boven uitkering'. De uitvoeringskosten kunnen substantieel worden verminderd door deze doelstelling te laten vervallen. De werkzoekende wordt in dat geval als volledig zelfredzaam gezien en het UWV beperkt zich tot het vaststellen van WW-rechten en het beperkt handhaven van de WW-plichten. Concreet zou dit betekenen dat alle dienstverlening van het UWV WERKbedrijf komt te vervallen, inclusief de e-dienstverlening. Hiermee kunnen de uitvoeringskosten met circa € 150 tot € 200 miljoen worden gereduceerd (circa 9 à 12% van de totale uitvoeringskosten op artikel 11 in 2020). Hier tegenover staat een stijging van de uitkeringslasten. Op totaalniveau zullen de overheidsuitgaven hierdoor naar verwachting stijgen.

Naast werklozen bedient het UWV ook arbeidsongeschikten vanuit de doelstelling 'werk boven uitkering', zo koopt het UWV re-integratietrajecten en –voorzieningen in voor deze doelgroep. Het schrappen van deze taak zou de uitvoeringskosten met circa € 40 miljoen kunnen verlagen (circa 2% van de totale uitvoeringskosten op artikel 11 in 2020). Hier tegenover staan grote negatieve maatschappelijke effecten door vermindering van de ondersteuning en participatie van mensen met een arbeidsbeperking. Daarnaast worden minder uitgaven aan re-integratievoorzieningen deels teniet gedaan door hogere uitkeringslasten.

[2] In het CPB Boek "Kansrijk arbeidsmarktbeleid" (Centraal Planbureau, april 2015) wordt op hoofdlijnen ingegaan op de verschillende manieren waarop deze beleidsoptie kan worden vormgegeven.

Conclusie 20% besparingsopties

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de in deze notitie geschetste besparingsopties.

Besparingsopties	**Effect op uitvoeringskosten**	**Effect op uitkeringslasten**	**Overige effecten**
Fundamentele aanpassing loonaangifte-keten voor UWV	Daling met circa € 30 miljoen (2%)	geen	Verhoging administratieve lasten voor bedrijven. Grote effecten voor de belastingdienst
Schrappen opbouweis en toets op gezinssituatie AOW	Daling met circa € 30 miljoen (2%)	Stijging met enkele miljarden	Forse positieve inkomenseffecten
Privatiseren eerste 6 maanden WW	Daling met circa € 100 miljoen (6%)	Verschuiving naar werkgevers	Uitvoeringskosten verschuiven naar werkgevers. Opties vormgeving gaan ieder gepaard met eigen uitvoeringsproblematiek. Hoge incidentele frictiekosten.
Schrappen bemiddelingstaken UWV voor werklozen	Daling met circa € 150 tot € 200 miljoen (9 à 12%)	Stijging vermoedelijk groter dan € 150 tot € 200 miljoen	Grote negatieve maatschappelijke effecten. Hoge incidentele frictiekosten.
Schrappen inzet re-integratietrajecten en voorzieningen AG	Daling met circa € 40 miljoen (2%)	Minder uitgaven aan re-integratievoorzieningen worden deels teniet gedaan door hogere uitkeringslasten	Grote negatieve maatschappelijke effecten

Een kostenreductie van 20% op artikel 11 is op dit moment alleen mogelijk door te snijden in de taken van het UWV. Deze maatregelen hebben ingrijpende gevolgen voor de uitvoering en voor burgers en bedrijven. Een dergelijke grote operatie zal gefaseerd moeten plaatsvinden en hoge incidentele frictiekosten met zich meebrengen. De besparing op de uitvoeringskosten als gevolg van dergelijke maatregelen weegt naar verwachting niet op tegen de extra uitkeringslasten, administratieve lasten, incidentele uitvoeringskosten en negatieve maatschappelijke effecten die hiermee gepaard gaan.